

PEDRO G. ZORRILLA MARTÍNEZ

Es licenciado en Derecho por la UNAM y doctor en Derecho por la Universidad de París.

Realizó estudios superiores de Ciencias Políticas y de Economía, en la Facultad de Ciencias Políticas de París, y en la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres.

Ha sido profesor de Derecho Constitucional desde 1959; de Estructura Política del Estado, y de Economía Superior. Profesor de posgrado de las facultades de Ciencias Políticas y Sociales, y de Economía. Asimismo, profesor invitado del Colegio de México; profesor visitante de la Universidad de París, de los institutos de Administración Pública de Francia y España, y de varias universidades mexicanas.

Se ha desempeñado en la Facultad de Derecho de la UNAM como jefe de la División de Estudios de Posgrado, desde 1991. Ha sido director del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Autónoma de Tamaulipas; miembro de la Academia Mexicana de Derecho Internacional; consejero y profesor del Instituto Nacional de Administración Pública, miembro de la Asociación de Doctores en Derecho, y de la Comisión Internacional de Juristas.

Ha fungido como gobernador constitucional del Estado de Nuevo León, procurador general de Justicia del Distrito y Territorios Federales, secretario general de Gobierno del Estado de Tamaulipas, oficial mayor del Departamento del Distrito Federal, director general de Población de la Secretaría de Gobernación, director general de Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, consejero de Banamex y de otras instituciones de crédito, y asesor de la Dirección General de Pemex, así como miembro del Consejo Jurídico Consultivo del Distrito Federal.

LAS LIBERTADES Y LA CONSTITUCIÓN

Pedro G. ZORRILLA MARTÍNEZ

SUMARIO: I. *La libertad y las Constituciones.* II. *Constitución de 1917.* III. *El derecho, la Constitución y los valores sociales.* IV. *Las demandas sociales y la administración pública.* V. *El Estado y la Constitución.*

I. LA LIBERTAD Y LAS CONSTITUCIONES

Las constituciones existen porque resultaron de un enfrentamiento en defensa de las libertades y contra el poder ilimitado; por ello, incluyen en sus normas jurídicas y vinculantes, tanto restricciones o acotaciones al poder como salvaguardas de la libertad.

El liberalismo, como tesis social con dimensiones éticas, políticas y económicas, nació en el pensamiento occidental, se enriqueció de la propia evolución de las ideas y se afirmó en la lucha contra el absolutismo.

En efecto, en Europa, el liberalismo combatió exitosamente al poder absorbente en favor de las libertades y de los derechos de los individuos. Al triunfar la referida tesis, se hizo el diseño de diversas fórmulas o técnicas, principalmente contenidas en las Constituciones, para asegurar que el poder político no volviera a ser objeto de abuso ni se ejerciera más de manera arbitraria y total en deterioro de las libertades.

Fundamentalmente, estas técnicas fueron: atribuciones claramente expresas al poder, fuera de las cuales no deberían emplearse; un catálogo de derechos individuales que delinearán una esfera de autonomía, en la que el Estado no podría intervenir; una división del poder, también con el propósito de limitarlo y de hacer que se dieran unos equilibrios y frenos; finalmente, la garantía de un Poder Judicial autónomo, ante el que los individuos pudieran dirimir sus controversias conforme al derecho y, sobre todo, enjuiciar actos de autoridad que estimaren contrarios al derecho.

Normas con estas disposiciones constituyen lo que se llama Estado de derecho. Por tanto, éste es más que Estado legal, y, además de una forma, debe tener una materia como la surgida del liberalismo original.

Las libertades, en un Estado de derecho, deben respetarse de múltiples maneras, entre las cuales destaca la valoración de las autonomías, en primer término, de la persona humana, pero también de las entidades federativas y de los municipios; de los sindicatos y de las asociaciones patronales; de las universidades, de los colegios de profesionales, de los partidos políticos y de los órganos del Poder Judicial, entre otras.

Los ámbitos autónomos, en muy numerosos casos, generan la posibilidad de que de ellos surjan normas de derecho; no leyes, porque éstas son necesariamente obra del Poder Legislativo estatal, como expresión privilegiada del derecho; pero sí reglas jurídicas, porque se refieren a comportamientos humanos, ya sea que estén consignadas en estatutos, contratos-ley, códigos deontológicos, o bien en cláusulas de escrituras constitutivas de sociedades civiles, culturales o con otros fines.

Asimismo, las autonomías, que son zonas de libertad, demandan respeto para ellas y para las manifestaciones que en cualquier orden tengan las voluntades libres de los órganos autónomos, o de quienes estén en los espacios que tengan ese carácter.

Es claro que la democracia, por supuesto, significa libertad; no solamente libertad política, sino también libertad social, económica y cultural, o una vía de liberación en esos mismos ámbitos. Este es el sentido de la definición de democracia contenida en el artículo 3o. de la Constitución, que la considera un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento del pueblo.

Por lo demás, una descentralización política que devolviera su sentido original a las previsiones federalistas de la Constitución de 17, debiera ser con democratización, para que las autonomías que se creen, ensanchen y consoliden, en las regiones correspondientes a las entidades federativas, sustenten su firmeza en una intensa vida democrática.

Así, las autonomías regionales no serán nunca ámbitos de excepción a la vigencia del régimen de libertades y derechos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino espacios que permitirán particularizar los grandes lineamientos jurídicos y políticos nacionales, según las características y peculiaridades de las entidades federativas; por consiguiente, serán territorios de libertades, de respeto a los derechos humanos y de vigencia del Estado de derecho.

La evidencia de los postulados del liberalismo triunfante, más la circunstancia de haberse dado históricamente de manera simultánea a un gran desenvolvimiento del comercio, las finanzas y la industria, hizo que la tesis prácticamente se vaciara, más tarde, de su sustancia; salvo en lo que respecta al contenido económico; así, el liberalismo perdió, casi en forma total, sus dimensiones éticas, sociales, culturales e incluso políticas.

II. CONSTITUCIÓN DE 1917

La historia de esta tesis, en México, no es igual a la europea; en primer término, el liberalismo mexicano luchó por la libertad y la independencia del país y de sus habitantes, y por la construcción de un Estado laico; además de que no se dio paralelamente un desarrollo económico, financiero y comercial con la magnitud ocurrida en Europa. Por ello, quizá, el liberalismo mexicano no perdió nunca sus vertientes o rasgos éticos y sociales, o cuando menos no en la medida en que aconteció en el viejo continente.

La versión nacional plantó semillas que fructificaron desde antes de la Revolución Mexicana, en voces que se hicieron oír en el Congreso Constituyente de 1856; después de él, y sobre todo a partir del gran movimiento social de 1910; así se expresaron en los derechos sociales consignados originalmente en la Constitución de 1917, de modo fundamental los agrarios y obreros; posteriormente, se sumaron otros derechos sociales al texto constitucional.

Por lo que atañe a la idea de libertad, aquella negativa que significó una zona de autonomía individual en la que el Estado no debería entrar, y que no consideró las situaciones sociales y económicas de los hombres, que fueron vistos en abstracto, se adicionó con una libertad positiva, que dio derecho a los individuos y grupos sociales a pedir la intervención del Estado, para que con la participación de los interesados se construyeran, en la realidad social y económica, posibilidades concretas de que se hicieran efectivas las libertades, para hombres y mujeres, reales también, y ya no abstractos.

Las opciones políticas que se manifiestan en la Constitución Mexicana de 1857, y en la de 1917, son claramente diferentes, como resultado de la evolución del concepto de libertad, y de los cambios en el pensamiento y en las circunstancias históricas, en uno y otro momentos.

La Constitución de 1917, cuyos ochenta años de vigencia se cumplen en 1997, conservó y enriqueció los derechos individuales del catálogo de

la Constitución de 57, pero estableció también derechos sociales y libertades reales para los hombres, situados en sus diversas y concretas condiciones sociales y económicas, sobre todo cuando éstas los colocan en desventaja; derechos, específicamente, en las materias obrera y agraria; y más tarde, en las relativas a educación, salud, abasto, vivienda, ambiente y seguridad social; se conformó, al lado del derecho del trabajo, el derecho al trabajo, y se dieron al Estado atribuciones para ordenar la economía.

En su artículo 27, la Constitución de 1917 hizo también referencia a la propiedad originaria de la Nación, a los bienes del dominio inalienable de la misma, a la propiedad privada y a las modalidades que la ley puede imponerle en interés público.

Se evidenció, con todo esto, la influencia de las dimensiones ética y social del liberalismo mexicano, y su compatibilidad con la democracia, en todos los órdenes, entendida como lo hace el artículo 3o. constitucional.

Los derechos sociales que están incorporados en normas constitucionales vinculantes, obligan al Estado a definir y a aplicar políticas en las materias de los artículos que los establecen; no queda al arbitrio o a la discrecionalidad de un gobierno o de los titulares del poder, el que exista o no una política social, integrada por políticas específicas, agraria, obrera, ecológica, educativa, de seguridad social, de vivienda y otras, que como se mencionó antes, se deben corresponder con los derechos sociales consignados en la Constitución.

La Ley Suprema tiene un contenido político, pero por supuesto es una Ley que obliga por igual a los ciudadanos y a los titulares de los poderes del gobierno; en consecuencia, debe concluirse que en México sería inconstitucional la política económica llamada neoliberal, porque no considera que las garantías sociales sean efectiva y verdaderamente derechos de cumplimiento imperativo, exigibles de manera distinta de la forma en que se defienden los derechos individuales, y tampoco toma en cuenta la obligatoriedad de la política social en México, o que primero es el hombre y su dignidad, y luego la economía, porque debe estar a su servicio, y no violentar su dignidad y subordinar sus derechos humanos.

III. EL DERECHO, LA CONSTITUCIÓN Y LOS VALORES SOCIALES

El Estado de derecho —que para serlo requiere de una forma que aporte orden, seguridad e igualdad jurídicos así como de unos principios a favor de los cuales se den orden y seguridad— se constituye, tanto por

derechos humanos y opciones políticas fundamentales consignados en la Constitución, como por las normas que expresan otros valores sociales, mismos que las leyes, por su coercibilidad, tienen la capacidad de aprehender y hacer vivir en la realidad cotidiana de la sociedad.

Para vivir el Estado de derecho y disfrutar así de las libertades, justicia, armonía y paz que puede asegurar, es indispensable, dotarlo a aquel de eficacia, es decir: es necesario obedecer a las leyes.

La Constitución de 1917 establece libertades y derechos, y contiene mandatos de justicia. Es verdad que pueden producirse, y que de hecho se dan, conflictos entre igualdad y libertad, y entre ésta y justicia, y de la misma manera entre derechos individuales y sociales; pero esos problemas, inevitables y necesarios en la vida, son similares a los que se plantean a la conciencia de la persona individual, y deben y pueden ser resueltos, quizás no en el ámbito conceptual, pero sí ante los hechos concretos. Lo inadmisibles sería incurrir en las fallas del individualismo y del socialismo históricos, cuyos errores consistieron en pretender hacer a un lado la dimensión social de hombre, el primero, y la dimensión individual y personal, el segundo.

La armonía mencionada y la vitalidad del Estado de derecho y de los valores que trae consigo serían, al lado de un desarrollo económico justo, garantías principales de que la política pueda alcanzar la finalidad que le es exclusiva, de asegurar la vida de la Nación en el tiempo por venir.

Esta política es condición existencial de la Nación y se desdobra en políticas diversas que se manifiestan, unas al interior del país y otras hacia el exterior. Las internas son, entre otras, la de asegurar los servicios de justicia, y su procuración y administración; la de establecer marcos jurídicos adecuados; la promoción del avance económico y social; la resolución pacífica de los conflictos entre grupos sociales; el cuidado de la seguridad pública y de la seguridad social; la búsqueda de la equidad en la asignación del gasto público; el establecimiento de un sistema tributario justo y no regresivo; la definición de una política eficaz para los desarrollos industrial y agropecuario, y la creación de vías y formas para una justa distribución de la riqueza.

Y las políticas hacia afuera son las componentes de la política exterior; tales como la diplomacia, la celebración de tratados comerciales, los pactos financieros, los acuerdos culturales, los intercambios educativos y otras acciones de relación internacional.

Dichas políticas interior y exterior conforman conjuntamente la política, esa que es condición existencial y que tiene una finalidad prioritaria, entre muchas: la de asegurar el porvenir de la nación mexicana, es decir, su pervivencia y existencia (como ella misma), en armonía y con desarrollo en el futuro.

IV. LAS DEMANDAS SOCIALES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Si faltara en este ensayo el presente apartado, no quedaría suficientemente claro por qué en casi todos los países, y asimismo en México, se habla de reformar al Estado; es decir, por una parte, de replantear y mejorar las relaciones de la sociedad con el Gobierno, y por la otra, de conformar mejor las defensas de la libertad, ante el poder político y frente a otros poderes.

Se trata aquí de un relato de los acontecimientos de la última mitad del presente siglo, en el que las sociedades, la mexicana desde luego, tomaron conciencia creciente de su pluralidad, y cada grupo solicitó del Estado y concretamente de la administración pública, la satisfacción de un gran número de sus necesidades y exigencias.

El Estado, cada vez más se vio acosado por demandas sociales muy numerosas, inacabables, y muchas veces contradictorias entre ellas, como lo son, sin duda, las peticiones de comerciantes respecto de las de industriales; las demandas de exportadores y las de importadores; las exigencias de habitantes de las ciudades y las de quienes viven en zonas rurales; y como estos ejemplos, hay más.

Con afán de responder a tales solicitudes, por una parte el Gobierno, sin marcar límites o prioridades, empleó más recursos económicos de los que tenía; por la otra, creció la administración pública, y se establecieron oficinas y reglas para atender cada tipo de peticiones, hasta el punto de que la misma administración se salió de control; finalmente, funcionarios, frecuentemente improvisados, cedieron a tentaciones de clientelismo y paternalismo y se hicieron prepotentes, rígidos, autoritarios, o peor aún, cayeron en la corrupción.

Las anteriores han sido, todas, históricamente, causas de inestabilidad social y política, especialmente en países en desarrollo con regímenes constitucionales y en procesos de consolidación y ampliación de su democracia.

Además, esos mismos hechos, empezaron a afectar seriamente las actividades y las libertades de los ciudadanos, hasta que el clamor de pro-

testa fue tal, que hubieron de proyectarse cambios radicales en las relaciones entre la sociedad y el gobierno, especialmente la administración pública, y una nueva configuración del Estado.

La rigidez, la ineficiencia y la incomunicación administrativas; la omnipresencia del Estado, y adicionalmente las transformaciones espectaculares del entorno mundial, llevaron al planteamiento de reforma mencionado, que así se justifica claramente, aunque quizás el diseño de la misma pudo haber sido más acorde con la historia y las realidades sociales de los mexicanos.

Vivimos un tiempo de horizontes nublados, de futuros inciertos y de acontecimientos inesperados y sorprendidos. Por lo demás, se trata de una etapa de impresionantes avances tecnológicos, tanto en informática como en biotecnología, en telemática, en nuevos materiales y en robótica; en las técnicas y equipos para ver y escuchar en la oscuridad y desde enormes distancias; en aviones y satélites para volar a velocidades varias veces superiores a la del sonido y a otros planetas, y en armas de una potencialidad letal nunca antes vista.

Lo anterior obliga a dos reflexiones relevantes; la primera: se hace necesario, ante nuevas amenazas, proteger mejor y de inéditas maneras las libertades, la privacidad y la vida humana. Esto también determina la necesidad de renovadas y mejores relaciones entre el poder y la sociedad, para lograr mejores niveles de comunicación y confianza; así mismo, la creación de garantías ante los poderes no públicos, pero poseedores de recursos económicos así como de tecnologías y armas altamente peligrosas; la segunda, que ante el futuro de incertidumbre y riesgos, no sirve de mucho hacer predicciones y proyecciones lineales ni en economía ni en el orden de la estabilidad social y política ni en el mundo y la dinámica de las relaciones internacionales.

Por ello, es preciso gobernar y conducir a la sociedad, en función de principios y valores que el Estado de derecho trae a la vida social cotidiana, si observamos sus normas, y no con las mencionadas proyecciones mecánicas, que muy poco ayudan frente a la incertidumbre y los acontecimientos totalmente inesperados.

V. EL ESTADO Y LA CONSTITUCIÓN

Es cierto que una transformación del Estado no podría ser con el fin de volver a la situación de estatismo, acusada intervención, hipertrofia y

rigidez descrita antes, porque pronto habría, otra vez, un aún mayor deterioro en la relación de la sociedad con el poder.

Pero también es verdad que la reforma no debería ser propuesta para regresar al liberalismo individualista y economicista que se dio en la realidad, es decir, a una tesis despojada de su dimensión social y de sus características éticas y sociales, hoy llamada “neoliberalismo”.

Por otra parte, también sería un error privar al Estado, en el caso mexicano, de las funciones que le son esenciales y lo legitiman, histórica, política y jurídicamente; tal es el caso, entre otros, de los derechos sociales, es decir, de la responsabilidad estatal de asegurar un desarrollo social, una justa distribución de la riqueza, armonía en la comunidad y solución de conflictos políticos y sociales. Nada de esto podría hacer el mercado.

Es por ello que en el llamado “adelgazamiento” del Estado, y en la “desregulación”, debe cuidarse escrupulosamente de no dismantelar al Estado de sus capacidades para cumplir sus tareas, y llevar a la realidad sus funciones esenciales, so pena de perder legitimación el gobierno; ésta depende mucho del cumplimiento de los fines asignados al Estado. La atribución de funciones, a su vez, se fundamenta frecuentemente en acontecimientos históricos que fueron y son de gran trascendencia para México.

Y es que la Constitución mexicana es, desde hace 80 años, más avanzada que otras cartas fundamentales, que después adoptaron derechos sociales, porque los estableció y los ha ampliado muy generosamente, y al propio tiempo ha conservado las garantías individuales y otras fórmulas de respeto hacia la persona humana; nuestra Constitución no cancela ni el ser individual ni el ser social de los hombres. El problema mexicano es de no aplicar y de no obedecer cabalmente las leyes.

El desarrollo social nunca ha resultado del funcionamiento del mercado ni de la famosa “mano invisible”, que no lo es tanto; tampoco de la falsa “teoría de la derrama”, que consiste en aseverar que los recursos económicos y la riqueza, concentrados por el sistema liberal economicista en unas cuantas familias de una muy amplia comunidad, en un momento determinado se desbordarían y distribuirían benéficamente, generando bienestar económico y social para todos. El mercado ciertamente es útil, y bajo ciertas condiciones asigna bien los recursos, pero como antes se dijo, no se pueden esperar de él ni desarrollo social o equidad, ni justicia y distribución equitativa de la riqueza; menos aún, sensibilidad y orientación políticas.

Por eso es un acierto la expresión “Rectoría del Estado”, empleada en el artículo 25 de la Constitución, y asimismo la definición de áreas estratégicas y prioritarias, y la descripción de participaciones gubernamentales, privadas y sociales, en el desarrollo nacional, que debiera ser integral, para la mayor fortaleza de la soberanía de la Nación y de su régimen democrático. El mismo precepto constitucional citado, establece que este desarrollo, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, habrá de permitir el pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

Esta rectoría no significa intervención obstaculizadora, pero (y me permito decirlo metafóricamente), sí sería como la necesidad de semáforos, que ordenan y regulan, y por ello hacen posible, el tránsito en una gran ciudad; si no hubiese tales semáforos, es decir principios, criterios rectores y ordenación de la economía, no habría libertad de tránsito en el primer caso, ni libertad económica para muchos (casi todos) en el segundo.

Lo que seguramente hay que configurar son unas medidas para adaptar los principios básicos de la convivencia nacional al tiempo actual y al futuro previsible; reglas para perfeccionar la democracia; acciones con el fin de flexibilizar a la administración pública, aligerar al Poder Ejecutivo de lo que, bien medítadamente, se considere exorbitante, adecuarlo al nuevo entorno mundial, y adiestrarlo para emplear las más actualizadas técnicas de gestión y los equipos modernos de comunicación e información; decisiones para avanzar en la descentralización política y en la constitución de autonomías de las entidades federativas en los hechos, es decir, para ir hacia un federalismo real; y medidas con el primordial propósito de sujetar más la vida social y política al Estado de derecho, y para dotar de plena autonomía a los poderes judiciales, a los que puedan acceder fácilmente todos los mexicanos.

Los partidos políticos deben generar confianza en los ciudadanos, y es preciso crear las condiciones que sean necesarias para que los órganos de información y comunicación, en libertad, asuman más plenamente su responsabilidad social.

Esto también es materia de la reforma política, porque la relación y transmisión de mensajes que los medios masivos de comunicación hacen respecto de acciones de gobierno, determinan actitudes y conductas sociales que son precisamente la materia de la llamada Reforma del Estado.

Debo manifestar aquí una certeza personal: creo firmemente que el pueblo mexicano mantiene la convicción de que son necesarios y valiosos los principios, las opciones políticas y los derechos expresados en la Constitución Mexicana de 1917. Quizás un día deba la Constitución depurarse de temas que alguna vez se estimaron constitucionales y no lo son, o dejaron de serlo; también es factible que en algún momento pueda aligerarse de ciertas expresiones y reglas de detalle, como las consignadas en el artículo 122; recordemos que la Constitución Mexicana es la más extensa del mundo, justamente por esto.

Pero la Constitución recoge la esencia de lo que el pueblo cree y de lo que los mexicanos queremos ser; por eso no debe sustituirse por otra en un congreso constituyente; lo que sí podría darse es una reformabilidad constitucional con reglas más rígidas de lo que en los hechos lo son hoy, respecto de los principios básicos y opciones fundamentales.

En otro orden de ideas, y como está dicho antes, han de evitarse riesgos de concentraciones de poder político y económico, y deben suprimirse los factores de inestabilidad frecuentes en países en desarrollo; especialmente las luchas políticas sin reglas claras y convenidas, y por ello con rasgos de rudeza, la improvisación de funcionarios públicos, la bancarrota de la hacienda pública y el endeudamiento excesivo; derivados, éstos últimos, de la pretensión de satisfacer, sin límites ni prioridades, las innumerables demandas sociales.

México, en un contexto que se ha transformado sustancialmente en muy pocos años, debe renovar y replantear sus políticas internacionales. Ciertamente, los principios de política exterior expresados en el artículo 89, fracción X, de la Carta Magna, deben seguir siendo plenamente vigentes, porque son valiosos; pero el mundo ha cambiado y la aplicación de dichos criterios tiene que adecuarse a los tiempos actuales. Nada sustituye a una diplomacia sabia, hábil y experimentada, y por ello es que las relaciones internacionales de orden económico, comercial o financiero, cultural o de cualquier otro, deben atender a las bases constitucionales de dicha política diplomática.

Por lo que toca al ámbito interno, ha de darse, indefectiblemente, un profundo respeto a los derechos humanos, que valen siempre, sin que puedan subordinarse o sujetarse a la terminación de algún proyecto económico o social, o a la superación de determinada situación problemática.

Estos breves señalamientos, espero, podrán sugerir otras medidas y tareas que contribuirían en México a un respeto mayor de la Constitución

y a una reforma del Estado tales, que no desnaturalicen ni a éste ni a aquélla, en favor de intereses ajenos a los mexicanos, y sí mejorarían de manera evidente las relaciones entre las autoridades con los individuos y grupos sociales, así como los de éstos últimos entre sí.

Por todo lo anterior, es que creo que la Constitución de 1917 debe cumplir muchos aniversarios más, a partir del octagésimo que conmemoramos aquí.